

中国推行廉政公积金制度的可行性分析

——新加坡经验导引的思考

林敏娟

[摘 要] 新加坡实行的公务员公积金制度取得了相当的成功,对于公务员的勤政廉政,遏止腐败起到了巨大的作用。面对中国的实际情况,对其推行这一制度进行可行性分析将显得十分必要。文章从政治、经济、法律、技术等方面来论证在中国推行廉政公积金制度的可行性。

[关键词] 公务员公积金;廉政公积金;可行性

[中图分类号] D630.9 [文献标识码] A [文章编号] 1008 - 584X(2004)03 - 0050 - 03

一、新加坡实行的公务员公积金制度

新加坡公务员公积金制度是中央公积金制度的一种特殊形式。新加坡政府 1955 年 7 月通过立法建立了中央公积金制度,现其职能已由当初建立时单一的退休保障发展为包括退休保障、医疗保健、购买住房、家庭保障、增加资产等五项职能。该制度强制性规定,雇员每月按其工资的一定比例交纳统一公积金,雇主每月也必须按雇员工资的一定比例交纳统一公积金,这两项公积金均记入雇员的个人帐户。新加坡的公积金实施范围十分广泛,包括政府机关、各类企业、事业单位的所有雇主及雇员、试用期雇员、月薪雇员、日薪雇员、周薪雇员、部分时间雇员、计件雇员等。

新加坡政府公务员原来实行的是养老金制度,自 1972 年起也实行了公积金制度,只是交纳比例与一般雇员不同,总缴交率为 20%。(其中公务员交纳其月薪的 16%,政府另交纳相当其月薪 6%的经费)。^[1]现阶段,针对公务员而言,新加坡政府制定了比较完善的公务员公积金制度,较好地解决了对公务员勤政廉政的激励与约束问题。新加坡政府规定,把每人月工资的 18%加上单位按工资额另给的 22%的补贴,一共 40%作为公积金储蓄起来,职务越高、工龄越长、公积金越优厚。^[2]若廉洁奉公,没有

贪污受贿、渎职等违法行为,公务员退休后,凭公积金收入就足以保证全家生活富裕、安居乐业。但是,新加坡法律规定,一旦公务员发生腐败行为,在刑事处罚的同时,公积金全部没收。

新加坡的公务员公积金制度,除了像一般的中央公积金制度那样起着退休保障作用之外,最主要的是起着廉政的作用,同时对新加坡的政治、经济等各方面发展也起着十分重要的作用。

1. 对遏止腐败起着积极的作用。腐败现象的出现固然有许多层面的原因,如权力欲、认识问题等,但有很大一部分原因是那些政府官员对退休以后生活的担忧,想为以后积累更多的财富,归根到底是生活保障问题。公务员公积金制度的实行,提高了公务员的预期收入,也就消除了他们思想上的疑虑,进而确立“不必贪”的思想意识。由于公务员的公积金基本上都能达到 6 位数以上,仅调用公积金就足以保证其后半生的幸福,因而人们自然珍惜,一旦被查处,他们反而得不偿失。另一方面,如果公务员沦为腐败分子,那么他们就不再有会拿回这些公积金,使得他们以前的劳动收入变为沉没成本。作为一个理性的人,政府官员会权衡利弊,看得见、摸得着、有切肤之痛的“腐败成本”的增加,使得他们“不敢贪”。正是有了公积金等制度的激励与约束,新加坡政府公务员才廉洁奉公,不敢也不愿轻易贪图蝇头小利而毁掉自己的后半生。

2. 提高了中央政府的经济调控能力。公务员公积金是一项强制性的长期储蓄,在公务员没有使

[收稿日期] 2004 - 03 - 25

[作者简介] 林敏娟(1982 -),女,浙江温岭人,厦门大学硕士研究生。

用或只使用了部分资金的情况下,由公积金局购买政府建设债券,用于国家需要的投资和基础设施建设。据统计,1965年至2000年,包括公务员公积金在内的中央公积金中共有600多亿元用于基础设施建设,这项制度为新加坡现代化基础设施建设与经济的高速发展提供了巨额的资本来源,减轻了国家的负担,促进了经济的发展和国家的繁荣、稳定。

3. 有利于促进和完善各项社会保障福利事业。虽说新加坡政府实行公务员公积金制度,很大程度上是为了解决勤政廉政的约束和激励问题,是为了遏止腐败,是一项强制性的措施。但他实质上也是一项社会保障制度(只不过对象仅限于国家公务员而已)。它借鉴了社会保障制度的做法,反过来也促进和完善了各项社会保障福利事业。如在20世纪70年代,新加坡政府允许职工(包括公务员在内)用其一部分公积金购买新加坡巴士公司的股票以此来筹措资金。他们添置了大批乘坐舒适的新型公共车辆,改善站点设置,解决了城市交通问题,对发展社会福利事业方面起到了巨大的作用。

二、中国实行公积金制度的可行性分析

新加坡实行中央公积金制度及公务员公积金制度取得了相当的成功,倍受世人瞩目和称赞。它的成功主要源于其经济发展的程度高,政府支持力度大及法律保障制度健全,管理水平高等方面的因素。我国借鉴新加坡的经验,结合我国特定的国情,为了实现勤政廉政这一目标,已在浙江慈溪市、湖南浏阳市等地开始试行与新加坡的公务员公积金制度相类似的“公务员公积金制度”,也称之为“廉政公积金制度”或“廉政保证金制度”。廉政公积金制度是国家公务员履行廉政、勤政责任的一种经济奖惩机制。廉政公积金制度,各地情况各不相同且形式多样。大多的做法是为此设立专门的廉政金专户,资金由个人和集体两部分组成,个人部分按本人当月收入按一定比例提取缴纳,集体部分则从单位行政经费结余中列支,数额一般为个人部分的两倍。^[3]就该笔公积金的支取而言,应在公务员退休或正常离职时一次性支取。

面对在中国实行廉政公积金制度这一事实,社会上掀起了轩然大波。有些人持肯定态度,有些人则持相反的意见。本文认为,依照中国目前的政治经济等大环境,我们有推行廉政公积金制度的可行性。所以本文将从理论上或者说是从宏观的角度对其可行性进行分析。

1. 政治可行性。(1)实行廉政公积金制度是政治体制改革的一项重大举措,有利于政治文明的形

成。廉政建设是我国政治体制改革的一项重大举措,作为遏止腐败有效手段的廉政公积金制度必会在改革中得到各方人士的支持。建立廉政公积金制度,在很大程度上能抑制党政机关干部的“创租”和“寻租”的心理冲突。因为廉政公积金制度提高了公务员受贿行为的机会成本,这可以增加其对行贿诱惑的抗拒力,可以有效地遏制潜在腐败者的腐败产生。同时,由于政府改革,放松管制,行政权力对企业和个人经济活动的干预减少,因此公务员从中获取巨额租金的机会就减少,廉政公积金的激励作用将会增大。(2)实行廉政公积金制度能够获得政治领导层的支持。腐败是块毒瘤,防止公务员职务腐败,是我国各级政府共同面临的一个普遍难题,历届领导者都为之头痛不已。廉政建设是各级政府的共同话题,廉政公积金制度将用其在新加坡的成功经验展示在领导者面前,必会得到推崇。中共中央纪律委员会党风廉政室综合处处长李春德在接受媒体记者采访时称,廉政金制度是廉政建设工作的一个创新,但全国各地情况不一,可以大胆尝试,在实践中摸索前进。^[4](3)对于广大公务员来说,有了这么一笔廉政公积金之后,他们退休以后的生活将有保障,甚至是比较丰裕的保障。这既排除了他们的后顾之忧,又使得他们能树立廉洁行政的高大形象以忠实履行公务员的岗位责任,增加公务员的职业荣誉感,能满足他们的政治心理,实现他们的政治价值。(4)对于普通的民众来说,建立廉政公积金制度更加有利于他们的利益得到保障。国家的财产即为全国人民的财产。公务员一旦发生了腐败行为,那么他们就会得到经济上的惩罚,并且代价是他们历年辛苦工作收入的一部分。这一举措是代表人民利益的,也有利于实践“三个代表”重要思想。(5)建立廉政公积金制度,从稳定公务员队伍这方面来讲,也有其可行性。随着市场经济的发展,经济利益的诱惑,公务员队伍呈现出许多不稳定的趋势,越来越多的公务员辞职下海经商去了。并且此类公务员通常是在政府部门比较有才干,颇具领导能力的那一部分人员。如果实行廉政公积金制度,对广大公务员来说,就具有了风险成本。一旦他们下海了,这些公积金将被国家没收,所以根据人有规避风险的心理,使得原本想“跳槽”的公务员将会中止这一念头,这有利于公务员队伍的稳定。同时,通过廉政公积金制度的“高激励、严约束”,还有利于吸纳优秀人才加入公务员队伍,为国家服务。

2. 经济可行性。(1)虽然我国的经济水平还未达到新加坡那样的发达程度,但是中国经过二十几年的改革开放,随着市场经济的建立,经济已高速发

展。我们国内生产总值保持了1995年以来增长8%的势头,外汇储备已超过4000亿美元,位居世界第二。中国政府完全有能力支付所需支付的那部分公积金。廉政公积金是个长期投入的过程,从中国目前的经济发展前景预测中国的未来,我们完全有理由相信中国的经济形势将越来越好。有专家对2004年的经济进行预测,仍会以8%的速度增长。再说,我国公务员目前的薪俸相对于其他工薪阶层还是较低的,尤其是加入世贸组织以后,公务员的收入待遇与其他行业相比差距还可能进一步拉大。针对我国多年来实行的低工薪制度,政府增加一部分投入还是在其可承受的范围之内的。(2)从消费支出结构来看,中国随着改革开放和经济的持续增长,人民的生活水平有了显著的提高,消费支出结构发生了很大的变化。人们不再把全部收入用于维持基本生活需要,有一定的储蓄结余。党政机关干部的工资收入虽不算太高,但其消费支出结构仍发生了上述变化。这就为实行廉政公积金制度提供了现实可行的基础。(3)从成本-收益角度看。我们必须承认,世界上的每个人,都有自己的利益追求,不管是经济上、名誉上的利益或是某种理想。而且,人们从事某项工作都希望以最小的成本(投入)获得最大的收益,即遵循“成本-收益”方式。施蒂格勒认为一个理性人必然受到对其有影响的刺激机制的支配。无论他的个人欲望是什么,如果某项活动给他带来消极后果,他会放弃这项活动;如果将带来积极收益,他则会趋于这种活动。^[5]对公务员自身来说,他们并不会因为具有“吃皇粮”等头衔就会放弃“经济人”本性。所以假设他们投入工资的5%,其收益将是工资的10%,大于成本(因为在缴纳廉政公积金时,集体部分的数额一般为个人投入部分的两倍)。从经济学上讲是盈利的,这能满足“经济人”心理。对于国家来说,廉政公积金并不需要在短期内将钱交到公务员手中;反过来国家又将这笔名义上的资金投入经济循环中去,不但没有增加经济负担,反而能借助广大公务员的“投资”,促进经济的发展。

3. 法律可行性。(1)有人认为,“廉政公积金”设立是以公务员会腐败为前提,这可能将会侵害相对人的合法权益,损害其人格尊严。其实,对大多数奉公守法的公务员来说,这笔钱是对他们“老实”做事的一种补偿,是对他们工作业绩的褒扬和奖励,谈不上侵权与损害。而对廉政公积金制度作为政府与公务员(政府的雇员)之间的一种契约,用法律的形式确定下来,一旦公务员入伍就开始履行,是完全合法的。(2)世贸组织规则被称为“国际行政法典”,涉及经济、政治、社会生活的诸方面。我国加入这个组

织后,在遵守世贸组织规则,履行入世承诺的过程中,不断调整国内法律规范,加快法制化进程,加快依法治国进程,这就为我国廉政建设提供法律保障。廉政公积金制度作为廉政建设的一个有机组成部分,必定会在法治这个大环境下生长,壮大。(3)从目前来看,我国大多数制度都属于纪律约束性质的制度,缺乏上升为法律的刚性规定,并且多为暂时性和试行性的规定。但是反腐败制度如果不上升到国家法律法规的水平,那么对其约束对象将会缺乏必要的刚性,减弱威慑力。把廉政公积金制度作为一项法律或法规确立下来,就能弥补我国廉政立法的缺失,并使其更好地得到推广与执行。

4. 技术可行性。廉政公积金制度的具体运作涉及了一系列的过程,如公积金的缴纳、管理,甚至是利息的计算,这些程序都需要大量的技术支持。既需要硬技术(如计算机),也需要软技术(如管理机构或管理人员)的支持。我国目前已具备这项能力。(1)廉政公积金制度的实行与银行有着千丝万缕的联系。如慈溪市在受委托银行设立市国家公务员廉政公积金专户,为每个公务员设立个人帐户,并提供个人查询卡。我国目前银行业发展迅速,银行服务水平也日渐提高,推出了一卡式服务等多种便民、利民的措施,十分快捷、方便、精确。(2)计算机信息技术的突飞猛进与不断完善为廉政公积金制度的具体运作提供了技术支持,使其一系列的过程都可通过网络来完成。尤其是对廉政公积金办公室的管理来说,运用计算机技术和现代科技方法,实行办公自动化、数据电子化、电脑网络化等,方便了廉政公积金的缴存、审核、支取等。(3)当前,我国正加大力度进行电子政府建设。廉政公积金制度的建设与推行可与其同步进行,借助和利用电子政府建设过程中所提供的技术支持。

[注 释]

[1]季明明. 国家社会福利保障体系的成功典范[J]. 改革,2000,(2):107.

[2]吴德立. 关于实行公务员公积金制度的建议[EB/OL]. <http://www2.acla.org.cn/article/2003-06-208336.html>.

[3][4]杨业. 锁慈溪探索公务员廉政金制度. 青年时报[N]2003-12-05(39).

[5]欧文(E·休斯). 公共管理导论[M]. 中国人民大学出版社,2001.

[作者单位] 厦门大学公共事务学院,福建 厦门 361005.

(责任编辑:刘梅康)